JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 29/05/2025
HASH: d315d9d6e4a6cfd91a7fd23c0ab51032

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 361/2025 y 362/2025 (acumulados)

Reclamante: [redacted]

Organismo: RENFE VIAJEROS S.M.E., S.A./MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE

Sentido de la resolución: Estimatoria.

Palabras clave: Coste de actividad promocional en red social.

R CTBG
Número: 2025-0618 Fecha: 29/05/2025

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 31 de diciembre de 2024 el reclamante solicitó al MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE., al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno[1] (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

   «(...) El coste de la colaboración de Renfe con la creadora de contenido https://www.tiktok.com/@carmen_la_marchosa?lang=es en el siguiente video https://www.tiktok.com/@renfe/video/7451956736916868384?lang=es»

2. Mediante resolución de 29 de enero de 2025, el RENFE VIAJEROS S.M.E., S.A. /MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE responde lo siguiente:

[1] https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887

« (…) 3º.- Analizada la solicitud, es preciso señalar que lo solicitado no tiene la consideración de información pública, atendiendo al artículo 13 de la citada ley. No toda la información que las empresas públicas incluidas dentro del ámbito subjetivo de aplicación de la Ley de Transparencia elaboran o adquieren en el desarrollo de su actividad empresarial tiene carácter público. En este caso, la solicitud tiene por objeto el acceso a información de naturaleza privada, sin conexión alguna con los fines de esta ley: el escrutinio de la acción de los responsables públicos, el procedimiento de toma de decisiones públicas, el manejo de fondos públicos, o los criterios bajo los que actúan las Administraciones públicas. El detalle de los costes incurridos carece de relevancia a estos efectos y facilitarlo supondría una carga injustificada para la empresa, que implicaría el otorgamiento de una posición de un cierto privilegio. Ello sería motivo suficiente también para la inadmisión, al amparo de lo previsto en el artículo 18.1 e) de la Ley de Transparencia. Procede reseñar que en un relativamente corto espacio de tiempo el mismo peticionario ha formulado casi 50 solicitudes, la gran mayoría de ellas, como la presente, no conformes con los fines de la Ley de Transparencia, algunas notablemente prolijas y conteniendo importantes exigencias, suponiendo una elevada carga de trabajo para una entidad que no recibe financiación presupuestaria para atenderlas.

En este sentido, es preciso traer a colación la doctrina sentada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), entre otras, en la Resolución 816/2019 (énfasis añadido): «(…) el derecho de acceso queda limitado a que venga referido a alguna de las funciones públicas que asume la comunidad, como los aprovechamientos de riego, reparto de aguas, régimen electoral, régimen sancionador, etc., debiendo desestimarse el acceso a información que no quede amparada por el ejercicio de funciones públicas (entre las que se encontrarían asuntos como las finanzas, el libro de las cuentas anuales, el listado de deudores o el padrón general de todos los participantes de la comunidad).»

Por lo tanto, la solicitud debe desestimarse en aplicación del artículo 13 de la Ley de Transparencia. Al respecto, el CTBG ha reconocido que la inadmisión de una solicitud de información no sólo puede fundarse en las causas previstas en el artículo 18 de la Ley de Transparencia, sino también en su artículo 13, cuando el propio objeto del derecho de acceso no recaiga sobre «información pública» (Resolución R/0276/2018).

Sin perjuicio de lo anterior, facilitar lo solicitado supondría poner de manifiesto información detallada relativa a costes que ninguna empresa hace pública. En un contexto plenamente competitivo como en el que esta empresa desarrolla su

R CTBG Número: 2025-0618 Fecha: 29/05/2025

actividad, la revelación de información económica privada, además de ser susceptible de perjudicar a los intereses económicos y comerciales de las partes de un determinado contrato, supondría poner en conocimiento de terceros información comercialmente sensible que está prohibido compartir o comunicar.

Igualmente, en tanto que lo que nos ocupa es una acción publicitaria de carácter comercial, que tiene como objetivo contribuir a mejorar los resultados empresariales, no publicar o difundir condiciones contractuales o costes es coherente con las exigencias previstas en la Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secretos Empresariales. Finalmente, es preciso reseñar que no se ha puesto de manifiesto ningún motivo legítimo de naturaleza pública o privada prevalezca sobre la protección de los legítimos intereses económicos y comerciales del grupo empresarial.

4º.- Las circunstancias expuestas obligan a inadmitir la solicitud planteada en aplicación de los artículos 13 y 18.1 e) de la Ley de Transparencia, sin perjuicio de que sería de aplicación el límite previsto en el artículo 14.1. h) de la Ley de Transparencia. (...)».

4. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 13 de enero de 2025 el reclamante presentó una nueva solicitud a RENFE VIAJEROS S.M.E., S.A./MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE., al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno[2] (en adelante, LTAIBG), en la que solicitaba la siguiente información:

   «(...) La remuneración que tuvo la creadora de contenido https://www.instagram.com/raquelannee/ al promocionar a Renfe en su perfil de Instagram en el video cuyo enlace adjunto https://www.instagram.com/reel/DEcXz_8iMGy/ ya que en él se indica que es publicidad».

5. Mediante resolución de 29 de enero de 2025, RENFE VIAJEROS S.M.E., S.A. /MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE respondió lo siguiente:

   «3º.- Lo solicitado no tiene la consideración de información pública atendiendo al artículo 13 de la Ley de Transparencia. No toda la información que las empresas públicas incluidas dentro del ámbito subjetivo de aplicación de la Ley de

[2] https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887

R CTBG Número: 2025-0618 Fecha: 29/05/2025

Transparencia elaboran o adquieren en el desarrollo de su actividad empresarial tiene carácter público. En este caso, la solicitud tiene por objeto el acceso a información sin conexión alguna con los fines de esta ley, a saber: el escrutinio de la acción de los responsables públicos, el procedimiento de toma de decisiones públicas, el manejo de fondos públicos, o los criterios bajo los que actúan las Administraciones públicas. El detalle de los costes incurridos por una concreta acción de naturaleza comercial carece de relevancia a estos efectos y facilitarlo supondría una carga injustificada para la empresa, que implicaría el otorgamiento de una posición de un cierto privilegio. Ello sería motivo suficiente también para la inadmisión, al amparo de lo previsto en el artículo 18.1 e) de la Ley de Transparencia.

En este sentido, es preciso traer a colación la doctrina sentada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), entre otras, en la Resolución 816/2019 (énfasis añadido): "(...) el derecho de acceso queda limitado a que venga referido a alguna de las funciones públicas que asume la comunidad, como los aprovechamientos de riego, reparto de aguas, régimen electoral, régimen sancionador, etc., debiendo desestimarse el acceso a información que no quede amparada por el ejercicio de funciones públicas (entre las que se encontrarían asuntos como las finanzas, el libro de las cuentas anuales, el listado de deudores o el padrón general de todos los participantes de la comunidad)."

Por lo tanto, la solicitud debe desestimarse en aplicación del artículo 13 de la Ley de Transparencia. Al respecto, el CTBG ha reconocido que la inadmisión de una solicitud de información no sólo puede fundarse en las causas previstas en el artículo 18 de la Ley de Transparencia, sino también en su artículo 13, cuando el propio objeto del derecho de acceso no recaiga sobre «información pública» (Resolución R/0276/2018).

Sin perjuicio de lo anterior, facilitar lo solicitado supondría poner de manifiesto información detallada relativa a costes que ninguna empresa hace pública. En un contexto plenamente competitivo como en el que esta empresa desarrolla su actividad, la revelación de información económica privada, además de ser susceptible de perjudicar a los intereses económicos y comerciales de las partes en relaciones de naturaleza jurídico-privada, supondría poner en conocimiento de terceros información comercialmente sensible que está prohibido compartir o comunicar. Igualmente, en tanto que lo que nos ocupa es una acción publicitaria de carácter comercial, que tiene como objetivo contribuir a mejorar los resultados empresariales, no publicar o difundir condiciones contractuales o costes es

R CTBG
Número: 2025-0618 Fecha: 29/05/2025

coherente con las exigencias previstas en la Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secretos Empresariales. Finalmente, es preciso reseñar que no se ha puesto de manifiesto ningún motivo legítimo de naturaleza pública o privada prevalezca sobre la protección de los legítimos intereses económicos y comerciales del grupo empresarial. Resulta, por tanto, también de aplicación el límite del artículo 14 1 h) de la Ley de Transparencia.

Adicionalmente, atendiendo a la causa de inadmisión del artículo 18.1 e) de la Ley de Transparencia y al Criterio Interpretativo del CTBG n.º CI/003/2016, es preciso poner de manifiesto que, desde febrero de 2024, se pone de manifiesto que este mismo solicitante viene realizando, de manera periódica, numerosas solicitudes de acceso que no guardan relación con los objetivos y fines que persigue la normativa de transparencia administrativa, que no previó la equiparación de este trámite a un buzón de consultas, quejas o sugerencias. Procede reseñar que, desde la citada fecha hasta la actualidad, se han formulado en torno a 50 solicitudes, la gran mayoría de ellas, como la presente, no conformes con los fines de la Ley de Transparencia, algunas notablemente prolijas y conteniendo importantes exigencias, suponiendo una elevada carga de trabajo para una entidad que no recibe financiación presupuestaria para atenderlas.

A este respecto, cabe igualmente traer a colación la Resolución R/251/2021, en la que el CTBG ha sentado doctrina sobre el ejercicio anómalo del derecho de acceso. Y cabe recordar que el procedimiento de acceso regulado por la Ley de Transparencia no tiene como objetivo responder preguntas concretas y específicas, acceder a información de carácter comercial o sensible, ni la elaboración de informes, actos futuros, sin soporte en procedimiento administrativo alguno.

Por otra parte, la degradación de este procedimiento mediante su utilización instrumental no sería en modo alguno deseable, como así ha reconocido el CTBG, al señalar en diferentes resoluciones que una interpretación del derecho de acceso a la información pública que implique un ejercicio excesivo e indiscriminado sería perjudicial para el objeto y finalidad que persigue la normativa de transparencia administrativa. Asimismo, debe evitarse una elevada saturación que pueda poner en cuestión la viabilidad del sistema, en detrimento de la atención que merecen otras peticiones, sin que la finalidad invocada suponga preferencia o mejor derecho respecto de otros ciudadanos.

4º.- Las circunstancias expuestas obligan a inadmitir la solicitud planteada en aplicación de los artículos 13 y 18.1 e) de la Ley de Transparencia, sin perjuicio de

R CTBG
Número: 2025-0618 Fecha: 29/05/2025

que sería de aplicación el límite previsto en el artículo 14.1. h) de la Ley de Transparencia. (…)»

6. Mediante escrito registrado el 17 de febrero de 2025, el solicitante interpuso contra ambas resoluciones una única reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del artículo 24[3] de la LTAIBG en la que puso de manifiesto lo siguiente:

   «Es una completa arbitrariedad argumentar que el dinero público que reciben dos personas por hacer publicidad de una empresa pública no es información pública, además dicen que son reiterativo en mis solicitudes de información cuando apenas hago tres o cuatro preguntas al mes».

7. Con fecha 4 de marzo de 2025, el Consejo trasladó la reclamación al Ministerio requerido solicitando la remisión de la copia completa de ambos expedientes derivados de sendas solicitudes de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considerara pertinentes. El 4 de marzo de 2025 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, un mismo escrito de alegaciones en el que se señala lo siguiente:

   «Primero. - El 2 de enero de 2024, tuvo entrada una solicitud, (…)».

   El 14 enero de 2025, tuvo entrada otra solicitud del mismo ciudadano, (…).»

   A pesar de tratarse de dos solicitudes separadas, que fueron objeto de Resoluciones diferenciadas, el reclamante ha presentado una única reclamación contra ambas solicitudes.

   Atendiendo a que el contenido de las solicitudes es similar, siendo homogéneas en cuanto a fundamento las Resoluciones ahora reclamadas, procedería su acumulación, en virtud del artículo 57 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

   Segundo. - Mediante Resoluciones del Director Adjunto a la Presidencia, Estrategia y Relaciones Institucionales de RENFE-Operadora (en adelante, las Resoluciones), se inadmitieron las solicitudes, en aplicación de los artículos 13 y 18.1 e) de la Ley de Transparencia, siendo además un supuesto de los previstos en el artículo 14.1. h) de la Ley de Transparencia.

[3] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24

R CTBG Número: 2025-0618 Fecha: 29/05/2025

Partiendo de los antecedentes expuestos, es criterio de esta entidad que las dos reclamaciones interpuestas deben ser desestimadas, con base en las siguientes CONSIDERACIONES:

Primera. – La reclamación no desvirtúa la presunción de acierto y conformidad a Derecho de las Resoluciones.

La reclamación contra ambas resoluciones no está basada en ningún motivo más allá de referir que «[e]s una completa arbitrariedad argumentar que el dinero público que reciben dos personas por hacer publicidad de una empresa pública no es información pública».

Hay un error de base en el presupuesto de la reclamación. Estas personas no han recibid 'dinero público'. Lo que el reclamante afirma, sin prueba alguna, manifiestamente incorrecto.

La publicidad de los servicios comerciales de Renfe Viajeros S.M.E., S.A., como los de alta velocidad (AVE), no se financia ni puede financiarse con fondos públicos.

Como se ha indicado a este mismo reclamante en anteriores ocasiones, los servicios comerciales, que incluyen el AVE, Avlo, Alvia, Euromed e Intercity, no pueden recibir financiación pública: https://www.renfe.com/es/es/grupo-renfe/comunicacion/te-contamos-mas/servicios-publicos-o-servicios-comerciales.

Consecuentemente, su publicidad no tiene carácter institucional, no se financia con fondos públicos, y lo relativo a su concreta ejecución, se haga o no a través de la central de medios contratada, no es información pública.

En la reclamación no hay esfuerzo argumentativo respecto de la motivación de la aplicación de los referidos artículos 13, 18.1 e). Tampoco sobre la aplicación complementaria del límite del artículo 14.1.h).

Segunda. Sobre la procedencia de la aplicación de las causas de inadmisión previstas. El reclamante no hace esfuerzo alguno por argumentar respecto a si lo pedido entra dentro del concepto de información pública del artículo 13 de la Ley de Transparencia.

R CTBG Número: 2025-0618 Fecha: 29/05/2025

Al respecto, nada aporta estar dentro del ámbito subjetivo de aplicación de la ley. Las Resoluciones partieron del hecho de que no toda la información de la que las mercantiles podrían facilitar, elaborada o adquirida en el ejercicio de su actividad empresarial, tiene ese carácter de información pública.

Esa Autoridad a la que nos dirigimos tiene sentado que las funciones a las que se refiere el referido artículo 13 se encuentran vinculadas al ámbito jurídico-público. Lo relativo al desempeño comercial, sometido al ordenamiento privado, civil o mercantil, no tiene necesariamente que alinearse con el objetivo de la norma, que es que los ciudadanos permitan conocer cómo se manejan los fondos públicos, o bajo qué criterios actúan las Administraciones públicas. Al respecto es útil la doctrina sentada por la Resolución de ese CTBG nº 816/2019.

En dicha Resolución 816/2019 se sentó, textualmente, lo siguiente (énfasis añadido): "(...) el derecho de acceso queda limitado a que venga referido a alguna de las funciones públicas que asume la comunidad, como los aprovechamientos de riego, reparto de aguas, régimen electoral, régimen sancionador, etc., debiendo desestimarse el acceso a información que no quede amparada por el ejercicio de funciones públicas (entre las que se encontrarían asuntos como las finanzas, el libro de las cuentas anuales, el listado de deudores o el padrón general de todos los participantes de la comunidad)."

Aquí no hay funciones públicas. Es patente que no se trata de publicidad institucional sino comercial, de servicios sometidos a competencia plena, intermodal e intramodal.

Estos servicios comerciales se financian con ingresos de mercado. No puede ser de otra manera. Lo requerido, información sobre dos concretas acciones publicitarias de carácter comercial, es ajeno al ámbito jurídico-administrativo. Por ello, está justificada la inadmisión de las solicitudes.

Adicionalmente, el detalle de los costes incurridos por una concreta acción de naturaleza comercial carece de relevancia en relación con los fines de la Ley de Transparencia. Por otra parte, no aparece justificación suficiente para la carga que supone obtener y facilitar eso datos.

Una cierta asimetría puede ser admisible, pero que entre varias empresas competidoras sólo una de ellas esté obligada a informar a petición sobre detalles,

R CTBG
Número: 2025-0618 Fecha: 29/05/2025

a veces nimios, de concretos costes no parece fácil de justificar. Y en el presente caso, es razonable presumir que la tramitación de estas dos solicitudes y de la presente reclamación supone ya un coste muy superior al de las dos acciones publicitarias por las que se manifiesta interés.

En definitiva, no aparece en la reclamación motivo para cuestionar la inadmisión al amparo de lo previsto en el artículo 18.1 e) de la Ley de Transparencia.

Con independencia de la concreta situación, se solicitó información detallada sobre concretos costes que ninguna empresa hace pública. En un contexto plenamente competitivo como en el que esta empresa desarrolla su actividad, poner de manifiesto determinadas estrategias empresariales y su coste es susceptible de perjudicar a los intereses económicos y comerciales de las partes de un determinado contrato. Además, en algún momento podría suponer compartir información comercialmente sensible, lo que está vedado.

Finalmente, lo que nos ocupa es una acción publicitaria de carácter comercial, que tiene como objetivo contribuir a mejorar los resultados contables de Renfe Viajeros S.M.E., S.A. En estos supuestos, con independencia de la importancia relativa de cada contrato, no publicar o difundir condiciones contractuales o costes es coherente con las exigencias previstas en la Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secretos Empresariales.

En la reclamación no se cuestiona esto y tampoco se ha alegado respecto a la inexistencia de motivo alguno legítimo, de naturaleza pública o privada, que deba prevalecer sobre la protección de los legítimos intereses económicos y comerciales, a los que son también acreedores las empresas en las que el sector público tiene mayoría en su capital social.

Y en mérito de lo expuesto,

SOLICITA: que se tenga por cumplimentado el trámite para el que se ha dado traslado a esta entidad, y, en su virtud, tras la tramitación que en Derecho proceda, se acuerde desestimar la reclamación formulada contra las referidas Resoluciones, confirmándolas en todos sus extremos. (...)».

8. Concedido trámite de audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes a cada expediente y habiendo comparecido en ambos a la

R CTBG Número: 2025-0618 Fecha: 29/05/2025

notificación el 6 de marzo de 2025, a la fecha de elaborarse esta resolución, no consta que haya presentado escrito alguno.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2.c) de la LTAIBG[4] y en el artículo 13.2.d) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.[5], el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG[6], se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

2. La LTAIBG reconoce en su artículo 12[7] el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

   De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de "*formato o soporte*". Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza "*pública*" de las informaciones: (a) que se encuentren "*en poder*" de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "*en el ejercicio de sus funciones*".

   Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de dos solicitudes, formuladas en los términos que figuran en los antecedentes, en las que se pide, respectivamente, el acceso a

[4] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38
[5] https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615
[6] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24
[7] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12

R CTBG Número: 2025-0618 Fecha: 29/05/2025

información relativa al coste de la colaboración de Renfe con una creadora de contenido en un video publicado en el enlace indicado en la solicitud y, la remuneración que tuvo la creadora de contenido https://www.instagram.com/raquelannee/ al promocionar a Renfe en su perfil de Instagram en un video cuyo enlace también se adjunta indicando que es publicidad.

4. La mercantil reclamada dictó resolución expresa en ambos procedimientos con un contenido casi idéntico declarando en ambos casos que procedía inadmitir la solicitud planteada en aplicación de los artículos 13 y 18.1 e) LTAIBG sin perjuicio de que sería de aplicación el límite previsto en el artículo 14.1. h) de la misma ley.

   Disconforme con el contenido de ambas resoluciones el interesado interpuso una única reclamación contra las mismas manifestando resultar arbitrario afirmar que el dinero público recibido por dos personas por hacer publicidad a una empresa pública no era información pública. En fase de alegaciones Renfe reconoció que pese a tratarse de dos solicitudes separadas, objeto de resoluciones diferenciadas, el reclamante había presentado una única reclamación contra ambas solicitudes, por lo que atendiendo a que el contenido de ambas era similar, y homogéneas en su fundamento procedía su acumulación. Junto a ello señaló en esencia que la información solicitada no era publicidad institucional sino comercial, sometidos a competencia, los cuales se financiaban con ingresos de mercado lo que los dejaba fuera de la noción de información pública a los efectos del artículo 13 LTAIBG. Durante el trámite de audiencia el interesado no formuló alegación alguna.

   Conviene aclarar en primer lugar que de la lectura de lo expuesto se extrae que ambas partes han convenido en la acumulación en un único expediente de reclamación el dirigido contra sendas resoluciones de acceso a la información -*ex* artículo 57 LPAC- el cual, permite la acumulación de procedimientos, de oficio o a instancia de parte, *«a otros con los que guarde identidad sustancial o íntima conexión, siempre que sea el mismo órgano quien deba tramitar y resolver el procedimiento»;* estableciéndose de forma expresa que *«[c]ontra el acuerdo de acumulación no procederá recurso alguno.»*

5. Sentado lo anterior, procede analizar, en primer lugar, si la información pretendida por el reclamante encaja en la definición de información pública que se contiene en el artículo 13 LTAIBG; esto es, que se trate de información que obra en poder de un sujeto obligado por haberla adquirido o elaborado en el ejercicio de sus funciones.

   Recientemente este Consejo ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre una cuestión similar a la expuesta -en la R CTBG 574/2025- a cuya fundamentación

R CTBG
Número: 2025-0618 Fecha: 29/05/2025

jurídica, en cuanto precedente administrativo, procede acogerse. En ella este Consejo argumentó cuanto sigue.

Por lo que concierne a la consideración de *información pública* de lo solicitado, se la respuesta ha de ser afirmativa, puesto que, según se desprende del artículo 2.1.c) de la LTAIBG, las disposiciones del Título I de la misma –atinentes al cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y al ejercicio del derecho de acceso a la información– se aplican a «[l]*os organismos autónomos, las Agencias estatales, las entidades públicas empresariales y las entidades de Derecho Público que, con independencia funcional o con una especial autonomía reconocida por la Ley, tengan atribuidas funciones de regulación o supervisión de carácter externo sobre un determinado sector o actividad*». Por su parte, el artículo 2.1.g) LTAIBG incluye en su ámbito de aplicación a *«[l]as sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de las entidades previstas en este artículo sea superior al 50 por 100».*

Atendiendo a su naturaleza jurídica, dado que Renfe Viajeros, S.M.E., S.A. es una sociedad mercantil estatal dependiente de la entidad pública empresarial Renfe-Operadora, que es propietaria del 100 % de sus acciones, no cabe duda de que le resulta plenamente aplicable la LTAIBG con arreglo a los preceptos transcritos.

Por otro lado, desde la perspectiva de la concreta información solicitada, –gastos de una determinada acción promocional– resulta también claro que se trata de una información que obra en poder del sujeto obligado (que, además, no ha controvertido este extremo) por haber sido elaborada en ejercicio de sus funciones. En este sentido debe remarcarse que los elementos que definen la naturaleza de una información como «información pública» (sobre la que cabe proyectar el ejercicio del derecho de acceso reconocido a todas las personas) son únicamente los establecidos en la LTAIBG; elementos que pivotan sobre la naturaleza del órgano o la entidad de que se trate y el hecho de que la información cuyo acceso se pretende exista y obre en poder del sujeto obligado como consecuencia del ejercicio sus funciones, sin haber añadido el legislador calificativo alguno sobre el concreto tipo de funciones que se realizan.

La anterior conclusión no se ve alterada por la invocación de la resolución de este Consejo que cita la resolución impugnada (R 816/2019, de 11 de febrero de 2020) puesto que no resulta aplicable al caso ahora examinado al versar sobre el acceso a unas actas de una Corporación de Derecho Público (Comunidad de regantes), entidades que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 2.1.e) LTAIBG, únicamente

R CTBG
Número: 2025-0618 Fecha: 29/05/2025

quedan incluidas en el ámbito de aplicación de la misma en lo que atañe a sus actividades sujetas a Derecho Administrativo, acotación que la LTAIBG no prevé para el caso de las entidades públicas empresariales y las sociedades mercantiles estatales para las que, como se ha expuesto, el legislador ha dispuesto la aplicación plena de la LTAIBG en el artículo 2.1. antes reproducido.

6. Constatado el carácter de información pública de lo solicitado, corresponde ahora verificar si el hecho de proporcionar la información solicitada —relativa al coste de la actividad promocional con las empresas de creación de contenido indicadas— supone un perjuicio para los intereses económicos y comerciales de la entidad, tal y como se alega invocando el límite del artículo 14.1.h) LTAIBG.

   Con carácter previo procede, sin embargo aclarar, que no cabe tampoco apreciar en este caso la concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1 e) LTAIBG -referida al carácter abusivo de la petición no justificado con la finalidad de transparencia de la LTAIBG Ley- al ser una mera invocación de la entidad reclamada, más allá de afirmar que el peticionario ha formulado casi 50 solicitudes en un corto espacio de tiempo, sin aportar, elemento de juicio alguno para su contemplación por este Consejo. Conviene recordar al respecto que la formulación amplia en el reconocimiento legal del derecho obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto los límites que se contemplan en el artículo 14.1 LTAIBG como las causas de inadmisión enumeradas en el artículo 18.1 LTAIBG, «*sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información» [por todas, Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530), requiriéndose en todo caso una «justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida*» [STS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558)]; exigencia ésta que no concurre en este caso.

   Por lo que concierne entonces al examen del invocado límite del artículo 14.1.h) LTAIBG, debe señalarse, en primer lugar, que, de acuerdo con lo manifestado en el Criterio Interpretativo de este Consejo CI/02/2015, de 24 de junio, la aplicación de los límites previstos en el artículo 14 LTAIBG no supondrá, en ningún caso, una exclusión automática del derecho a la información, siendo necesario realizar la ponderación de los diversos intereses presentes y motivar de forma expresa la restricción al ejercicio del derecho. A lo anterior se añade que la aplicación de los límites debe realizarse de forma justificada y proporcionada, tal como exige el artículo 14.2 LTAIBG, según cuyo tenor *«2. La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto,*

R CTBG
Número: 2025-0618 Fecha: 29/05/2025

especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso». Por tanto, como ha reiterado el Tribunal Supremo en su jurisprudencia, *«la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración y solo resulta posible cuando concurra uno de los supuestos legalmente establecido, que aparezca debidamente acreditado por quien lo invoca y resulte proporcionado y limitado por su objeto y finalidad.»* —STS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558).

En particular, respecto del límite contemplado en el artículo 14.1.h) LTAIBG (intereses económicos y comerciales) debe reiterarse que la delimitación de qué haya de entenderse por perjuicio a estos intereses ha quedado establecida en el Criterio Interpretativo 1/2019, de 24 de septiembre, elaborado por este Consejo, en el que se pone de manifiesto que «*por "intereses económicos" se entienden las "conveniencias, posiciones ventajosas o de importancia de un sujeto individual o colectivo en el terreno de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios" y por "intereses comerciales" las "conveniencias, posiciones ventajosas o de importancia en el materias relativas al ámbito del intercambio de mercancías o servicios en un ámbito de mercado"».*

En esta línea, para calificar una información como confidencial por afectar a tales intereses, debe constatarse que se trata de una información relativa a circunstancias u operaciones que guarden conexión directa con la actividad económica propia de la empresa; que no se trate de una información fácilmente accesible o conocida y que exista una voluntad de mantenerla alejada del conocimiento público —lo que debe obedecer a «*un legítimo interés objetivo que debe tener naturaleza económica, y que cabrá identificar. Por ejemplo, cuando la revelación de la información produzca el detrimento de la competitividad de la empresa titular del secreto frente a sus competidores, debilite la posición de esta en el mercado o le cause un daño económico al hacer accesible a los competidores conocimientos exclusivos de carácter técnico o comercial*».

A los efectos que aquí interesan, es importante destacar que, con arreglo al citado criterio y a fin de evitar una aplicación automática del límite, no resulta suficiente argumentar sobre la posibilidad incierta de que se pueda producir un daño sobre los intereses económicos y comerciales; el perjuicio debe ser definido indubitado y concreto y el daño debe ser sustancial, real, manifiesto y directamente relacionado con la divulgación de la información. Además, constatada la existencia del daño y su impacto, el criterio interpretativo establece que siempre «*deberá procederse a la ponderación de la existencia de un interés prevalente que marcará, en última*

R CTBG
Número: 2025-0618 Fecha: 29/05/2025

instancia, el peso de dicho daño en los intereses económicos y comerciales frente al interés legítimo existente en conocer la información concreta a divulgar».

7. En este caso, alega RENFE que «*lo que nos ocupa es una acción publicitaria de carácter comercial, que tiene como objetivo contribuir a mejorar los resultados empresariales. La decisión de no publicar la información comercial es coherente con las exigencias previstas en la Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secretos Empresariales. Finalmente, es preciso reseñar que no se ha puesto de manifiesto ningún motivo legítimo de naturaleza pública o privada prevalezca sobre la protección de los legítimos intereses económicos y comerciales del grupo empresarial.*»

   Ciertamente, el diseño y ejecución de campañas de publicidad de productos y servicios de una empresa constituyen una parte esencial de su estrategia para posicionarse en el mercado frente a otros competidores. Desde esta perspectiva divulgar el diseño de una campaña publicitaria no solo supondría una afectación directa a los intereses comerciales de dicha empresa (en la medida en que supone dar a conocer un factor estratégico clave que determina la percepción de esa empresa por parte de consumidores y usuarios), sino que podría causar perjuicios, asimismo, al derecho a la propiedad intelectual de las personas encargadas de dicho diseño. En la misma línea, proporcionar acceso a los gastos totales en que incurre una empresa para el diseño y ejecución de esas campañas de publicidad implica un perjuicio a sus intereses económicos al desvelar factores económicos que indican a las empresas competidoras el nivel de inversión de la empresa en un determinado ámbito y las prioridades comerciales establecidas. Ambos aspectos, pues, pueden considerarse secretos comerciales tal como vienen definidos por la citada Ley 1/2019, de 20 de febrero.

   Ahora bien, en este caso ni se solicita el acceso al diseño de la campaña de publicidad, ni se pretende conocer el presupuesto que dedica RENFE a la creación y ejecución de este tipo de campañas, sino que se solicita el acceso al coste de dos concretas actividades promocionales en redes sociales. En este sentido, tal como se señaló en la R CTBG 574/2025, de 23 de mayo, no se pide en esta ocasión el acceso a modelos, procesos o diseño de campañas marketing y publicidad que constituiría objeto de protección del secreto comercial. Tampoco la información pretendida puede considerarse como una divulgación de costes que pueda afectar a la competencia entre operadores, pues los intercambios de información prohibidos por el derecho de la competencia, en los términos previstos por los artículos 1 de la Ley de Defensa de la Competencia y 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión

R CTBG
Número: 2025-0618 Fecha: 29/05/2025

Europea —concretados en la Comunicación de la Comisión Europea Directrices sobre la aplicabilidad del artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a los acuerdos de cooperación horizontal— son aquellos que puedan dar lugar a prácticas anticompetitivas (como acuerdos entre empresas, prácticas concertadas o una decisión de una asociación de empresas, ex Capítulo 6.1 Decisión Comisión), lo que, evidentemente no acontece en este caso.

La información confidencial, o potencialmente confidencial, cuyo intercambio entre operadores puede suponer una práctica contraria a la competencia suele ser la información sobre precios o la información sobre los costes, la capacidad, la producción, las cantidades, las cuotas de mercado, los clientes, los planes para entrar o salir de los mercados, o sobre otros elementos importantes de la estrategia de una empresa que las empresas que operan en un mercado realmente competitivo no tendrían un incentivo para intercambiar entre sí (capítulo 6.2.3.1 de las citadas Directrices). Sin embargo, tal como se ha apuntado, ni concurre aquí el contexto en que ese aplican tales disposiciones, ni se pretende el acceso a los costes que supone la contratación de campañas publicitarias por parte de RENFE en su totalidad (pues únicamente se demanda el coste de una concreta campaña de publicidad).

En consecuencia, entiende este Consejo, que no está justificada la concurrencia del límite previsto en el artículo 14.1.h) LTAIBG.

No obstante, de acuerdo con lo argumentado tanto en la citada R CTBG 574/2025 como en esta resolución, debe advertirse que, en caso de sucederse solicitudes de acceso de esta tipología (referidas a una o dos actividades de promoción) este Consejo podría considerar que se está produciendo una fragmentación artificiosa de la pretensión —en la medida en que proporcionar acceso individualizado al coste de diversas campañas de promoción conduciría como resultando al conocimiento de esa estrategia o diseño global que, como se ha apuntado, sí debe considerarse un secreto comercial y se eludiría, así, la protección del bien jurídico que se pretende con el establecimiento del límite—.

Asimismo, debe advertirse de que, de continuar incrementándose el número de solicitudes presentadas ante la entidad reclamada, el uso que el reclamante viene haciendo del derecho de acceso a la información es susceptible de afectar gravemente a su actividad ordinaria, lo que puede llevar a calificar su actuación como abusiva; y, en la misma línea, resulta susceptible de afectar gravemente a la actividad de este Consejo en la resolución de las reclamaciones presentadas por otros ciudadanos.

8. En conclusión, de acuerdo con lo expuesto, procede estimar la presente reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada frente a la resolución de RENFE VIAJEROS S.M.E., S.A.

SEGUNDO: INSTAR a RENFE VIAJEROS S.M.E., S.A. a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

> *«(...) El coste de la colaboración de Renfe con la creadora de contenido https://www.tiktok.com/@carmen_la_marchosa?lang=es en el siguiente video https://www.tiktok.com/@renfe/video/7451956736916868384?lang=es»*
>
> *«(...) La remuneración que tuvo la creadora de contenido https://www.instagram.com/raquelannee/ al promocionar a Renfe en su perfil de Instagram en el video cuyo enlace adjunto https://www.instagram.com/reel/DEcXz_8iMGy/ ya que en él se indica que es publicidad».*

TERCERO: INSTAR a RENFE VIAJEROS S.M.E., S.A. a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el artículo 23.1[8], de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre[9], de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto

[8] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23
[9] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112

R CTBG Número: 2025-0618 Fecha: 29/05/2025

en el apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa[10].

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

[10] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta

R CTBG
Número: 2025-0618 Fecha: 29/05/2025